



УДК 336.143
ББК 65.261.3-18

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ В ПЕРИОД РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

И.В. Туркаев

Исследуются проблемы, связанные с реформированием финансово-бюджетных механизмов системы местного самоуправления в постконфликтном регионе. Основной проблемой для местных бюджетов является недостаточность собственных доходов и обусловленная этим зависимость от регионального и федерального бюджетов. Развитие малого и среднего бизнеса рассматривается как ключевой фактор формирования доходной базы местных бюджетов.

Ключевые слова: местный бюджет, местное самоуправление, финансово-бюджетная политика, малый и средний бизнес.

Реконструкция системы местного самоуправления выявила противоречия, обусловленные несоответствием масштабности задач, стоящих перед региональными органами управления и органами местного самоуправления, их финансовому обеспечению. Это связано, в первую очередь, с различиями в уровне социально-экономического развития муниципальных образований, и следовательно, значительной дифференциацией налогового потенциала местных бюджетов и финансовой обеспеченности расходных полномочий органов местного самоуправления [1].

Вопросы преобразования финансово-бюджетных механизмов функционирования системы местного самоуправления имеют очень большое значение, так как на данный момент именно в этой сфере концентрируются наиболее важные признаки того, в какой мере реализация реформы оказывается достаточно успешной. Именно факторами финансово-бюджетной политики определяется способность органов местного самоуправления своевременно, в полном объеме и качественно удовлетворить те запросы населения, которые в разви-

тых демократических странах традиционно возлагаются на низовое (муниципальное) звено управления. Это, по сути дела, и характеризует успех реформы или ее неудачу.

Местные бюджеты являются составной частью бюджетной системы Российской Федерации. Поэтому их функционирование базируется на следующих основных принципах бюджетной системы РФ: единства бюджетной системы РФ; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; самостоятельности бюджетов; полноты отражения доходов и расходов бюджетов; сбалансированности бюджета; равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств [3].

Прежде всего стоит обратить внимание на проблему местного самоуправления в обеспечении законодательно закрепленных за местными властями прав, одним из которых является право каждого административно-территориального образования на экономическую самостоятельность и наличие у каждого органа власти собственного бюд-

жета и права его составления, утверждения и исполнения без вмешательства извне [2].

Исходной базой формирования доходов бюджетов различных уровней является распределение налогов и обязательных платежей и закрепление их конкретных видов за федеральными, региональными и местными бюджетами.

На основании вышеуказанного для исполнения своих полномочий администрациям городов, районов и населенных пунктов Чеченской Республики в оперативное управление переданы 197 объектов культуры, образования, здравоохранения и ЖКХ.

Особенностью бюджетной политики Чеченской Республики на 2010 г. стала практическая реализация на территории республики Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. До этого бюджетная система Чеченской Республики включала республиканский бюджет, бюджеты 16 муниципальных районов и 2 городских округов. В настоящий момент бюджетный процесс осуществляется в двухуровневой системе местного самоуправления – сформировано 15 бюджетов муниципальных районов, 2 бюджета городского округа, 210 бюджетов муниципальных поселений и 2 бюджета городского поселения. Все бюджеты рассчитывались с учетом разграничения расходных полномочий между различными уровнями власти Чеченской Республики в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ. Все бюджеты были приняты сбалансированными.

В соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в трех районах (Шелковской, Наурский, Сунженские районы Чеченской Республики) организация бюджетного процесса осуществлялась самостоятельно. В остальных, в соответствии с заключенными соглашениями между администрациями сел и районными финансовыми управлениями, бюджетный процесс осуществляется районными финансовыми органами, которые в соответствии с соглашениями осуществляли планирование, исполнение и составление отчетности поселенческих бюджетов бюджетной системы Чеченской Республики.

Существенным изменением является утверждение в составе республиканского бюджета на 2010 г. республиканского фонда сти-

мулирования городов и районов. Фонд образован в размере 50 млн руб. Критерии отбора и порядок распределения средств фонда будут утверждены в I квартале 2010 г., но уже сейчас можно сказать, что победителями данного конкурса будут те муниципальные районы и городские округа Чеченской Республики, которые будут внедрять элементы бюджетирования, ориентированного на результат, а также те муниципальные образования, которые в соответствии с подписанными соглашениями о повышении эффективности использования бюджетных средств не допустят отклонения по показателям эффективности бюджетных расходов, таких, например, как увеличение кредиторской задолженности, увеличение сумм недоимки по начисленным налогам и сборам.

Местные бюджеты в некоторой степени связаны с общим республиканским бюджетом. Решение проблемы достаточности и грамотности распределения средств регионального бюджета влияет на ход действий финансовых органов муниципального значения.

Анализ показал непрерывный рост бюджета Чеченской Республики за последние годы. Во все уровни республиканского бюджета за 2008 г. поступило 64 684 млн руб., что составляет 102 % по сравнению с 2007 годом. Доходы консолидированного бюджета по сравнению с 2005 г. увеличились на 47 931 млн руб. Таким образом, видно, что бюджет увеличился более чем в три раза за анализируемый период. Устойчивый рост является одним из факторов стабильности региона, но настораживает тот факт, что 80–85 % бюджета составляют дотации из федерального бюджета. Поэтому реформу финансовых основ местного самоуправления, осуществляя процесс послевоенного восстановления экономики, Чеченская Республика переживает как ни один другой регион России [4].

Увеличение налоговых и неналоговых доходов связано с относительным оживлением в производственном секторе экономики Чеченской Республики как за счет расширения фронта восстановительных работ с привлечением негосударственных строительных организаций, так и за счет увеличения численности юридических лиц, осуществляющих производственно-хозяйственную деятельность.

Основные поступления в консолидированный бюджет Чеченской Республики за 2005–2009 гг. обеспечены:

- по налогу на доходы физических лиц – на 63,4 % в 2005 г., на 63,0 % в 2006 г., на 67,6 % в 2007 г., на 67,3 % в 2008 г., на 56,7 % в 2009 г.;
- налогу на прибыль организаций – на 15,9 % в 2005 г., на 19,7 % в 2006 г., на 15,8% в 2007 г., на 13,4 % в 2008 г., на 22,4 % в 2009 г.;
- платежам за пользование природными ресурсами – на 8,7 % в 2005 г., на 6,8 % в 2006 г., на 5,4 % в 2007 г., на 5,5 % в 2008 г., на 4,9 % в 2009 году ¹.

Также следует отметить, что доля собственных доходов в консолидированном региональном бюджете составляет всего лишь от 5,2 до 13 % за указанные годы. Причем этот показатель демонстрирует тенденцию снижения с каждым годом (см. рис. 1).

Основная часть роста безвозмездных поступлений в бюджет Чеченской Республики приходится на оплату работ по внепрограммным объектам, а также на погашение кредиторской задолженности по уже выполненным объемам работ.

Поступления от собственных доходов составляют от 10–15 % по годам. Бюджетообразующими налогами являются налог

на доходы физических лиц, налог на добычу полезных ископаемых, налог на прибыль организаций соответственно.

В отношении расходов сложилась следующая ситуация (см. рис. 2) – основные расходы регионального бюджета пришлось: на жилищно-коммунальное хозяйство; национальную безопасность и правоохранительную деятельность; социальную политику; образование; общегосударственные вопросы.

Следует отметить, что расходы на жилищно-коммунальное хозяйство оправдали себя. Восстановлен значительный объем социально-культурных и жилищных объектов. В Республике большие перемены в лучшую сторону, которые нельзя не заметить.

Следующая проблема финансово-бюджетной политики местных властей – это обеспечение самодостаточности местных бюджетов. Данные таблицы 1 демонстрируют стабильный рост поступлений в бюджеты муниципальных образований по годам. В сравнении с 2005 г. доходы местных бюджетов в 2009 г. выросли в 6 раз. Это связано с активными восстановлениями социально-культурных объектов, увеличением занятости населения и соответственно ростом налога на доходы физических лиц (см. табл. 1).



Рис. 1. Доля собственных доходов и безвозмездных перечислений в консолидированном бюджете Чеченской Республики *

* Составлено автором по: [4].

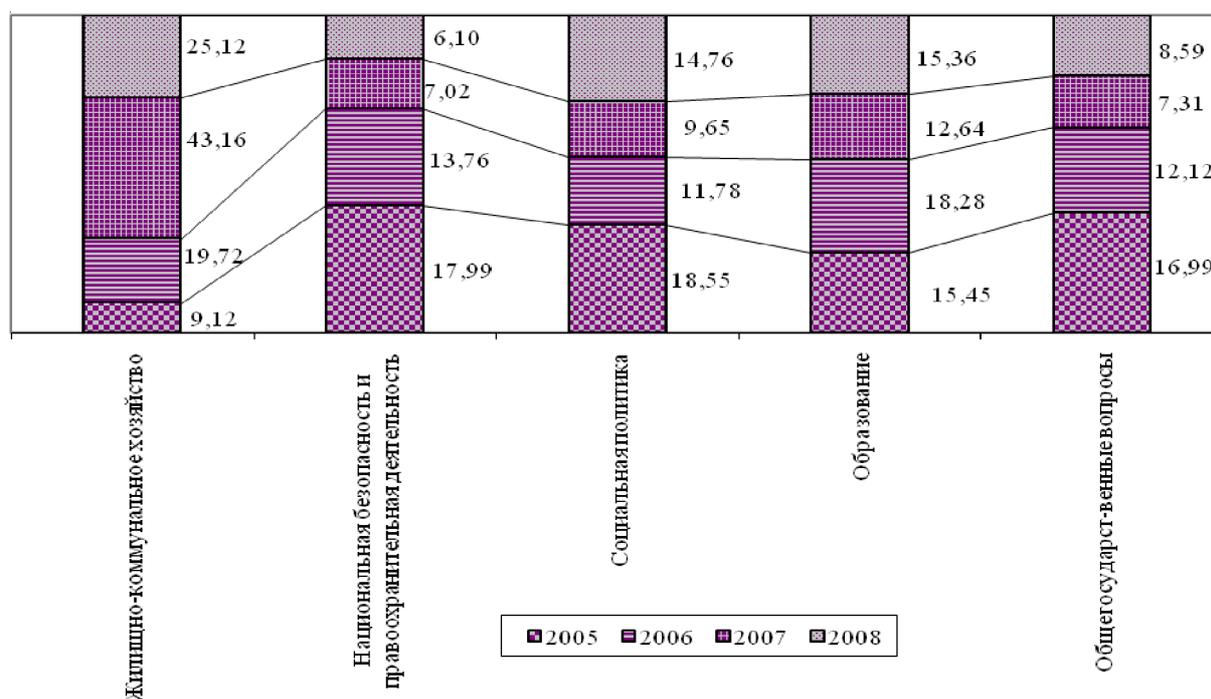


Рис. 2. Доля расходов отдельных статей в консолидированном бюджете Чеченской Республики, % *

Таблица 1

Динамика доходов местных бюджетов Чеченской Республики в 2005–2009 гг., % **

Темпы роста доходов местных бюджетов	2005	2006	2007	2008	2009
Цепные	295,5	140,8	128,5	114,2	
Базисные (2005 г. – 100 %)	295,5	416,2	416,2	534,8	611,0

** Рассчитано автором по: [4].

Основным доходобразующим налогом явился, как и по России в целом, налог на доходы физических лиц, далее следует единый налог на вмененный доход, который составил лишь 1 % от местных бюджетов (см. табл. 2). Важно заметить, что в связи с отменой режима контртеррористической операции в Чеченской Республике возможен спад поступлений по налогу на доходы физических лиц.

В современной ситуации необходимо создать все условия в пределах полномочий республиканского уровня власти для улучшения финансового состояния налогоплательщиков Чеченской Республики. При формировании приоритетов налоговой политики необходимо особое внимание уделять малому и среднему бизнесу как наиболее уязви-

мому и, в то же время, важному сегменту экономики.

В данном направлении на территории Республики ведется целенаправленная работа. Так, принят Закон Чеченской Республики от 15 декабря 2009 г. № 70-РЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Чеченской Республике». В соответствии с данным нормативным актом работа осуществляется по следующим направлениям:

1) имущественная поддержка – в Республике создаются бизнес-инкубаторы, где идет обучение по разным направлениям, предприниматели могут на льготных условиях арендовать помещения, устраивать выставки и показательные мероприятия, делиться опытом и организовывать другие мероприятия;

* Составлено автором по: [4].

Структура собственных доходов местных бюджетов Чеченской Республики
за 2006–2009 гг., руб. *

Доход	2006	2007	2008	2009
Налог на доходы физических лиц	1 338 464	1 897 508	2 001 736	2 301 074
Единый сельскохозяйственный налог	237	677	485	349
Единый налог на вмененный доход	14 314	23 789	32 940	33 677
Налог на имущество физических лиц	3 777	4 997	5 863	5 940
Земельный налог	14 255	7 566	11 683	14 473
Госпошлина	3 822	2 033	5 504	4 495
Штрафы, пени	4 026	6 434	6 138	5 299
Прочие местные доходы	773	-1 10	221	99

* Составлено автором по: [4]

2) финансовая поддержка – ведется работа по предоставлению микрозаймов для начинающих предпринимателей;

3) методическая помощь – проводятся встречи с предпринимателями, в ходе которых проходит разъяснительная работа по вопросам, касающимся организации бизнеса;

4) консультационные услуги;

5) информационная поддержка (общие информационные стенды на выставках, печатные материалы и т. п.).

Несмотря на это представляется целесообразным рассмотреть возможность повышения эффективности проводимой в данном направлении работы, результатом которой должно стать увеличение количества хозяйствующих субъектов и, как следствие, снижение уровня безработных и повышения поступлений по соответствующим налогам.

Для повышения эффективности работы предприятий малого и среднего бизнеса целесообразно применить в экономике Чеченской Республики:

1. Перевод предприятий торговли, общественного питания и сферы услуг на уплату налога на вмененный доход, нежели уплачивать налог на добавленную стоимость и налог на имущество юридических лиц. Большинство предприятий так и поступают ввиду простоты расчетов. Можно было бы усилить разъяснительную работу в соответствующих органах для тех предприятий, которые все еще работают по другой системе налогообложения.

2. Перевод всех сельскохозяйственных предприятий на уплату единого сельскохозяйственного налога. Чеченская Республи-

ка в годы советской власти считалась аграрной. Хотя сейчас не все сельхозпроизводители возобновили свою деятельность, но все задатки для бурного ее развития уже заложены; основным банком, работающим в Республике, является ОАО «Россельхозбанк», который выдает кредиты на развитие сельского хозяйства; в Республике работает Комитет по малому и среднему бизнесу, который осуществляет микрокредитование физических лиц.

3. Переход транспортных предприятий на уплату единого налога на вмененный доход, тем более что в экономике послевоенной Чеченской Республики транспортная отрасль занимает значительную часть, в основном на фоне слабого развития других отраслей.

Важнейшей проблемой в связи с началом реализации Федерального закона № 131-ФЗ является крайне ограниченный набор данных в разрезе муниципальных образований не только поселенческого, но и районного типа. Очевидно, что для эффективного исполнения полномочий по формированию и распределению межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям необходим определенный перечень показателей по всем муниципалитетам, характеризующий уровень развития экономики, демографические, климатические и другие особенности конкретной территории. Целесообразно расширить возможности использования и повысить качество и полноту налоговой отчетности, формируя ее по каждому муниципальному образованию.

Именно создание самодостаточных муниципальных образований, с достаточным налоговым потенциалом, с развитой материаль-

но-технической базой, с хорошо функционирующими предприятиями и является целью реформирования финансовых основ местного самоуправления. В переходный период возникает много сложностей. Это не только нехватка собственных средств в местных бюджетах. Возникают проблемы и с исполнением муниципальными образованиями своих расходных полномочий. В каждом регионе свои специфические проблемы, однако есть ряд типичных. С какими трудностями придется столкнуться финансовым органам Чеченской Республики, еще предстоит увидеть. В полной мере местные бюджеты будут формироваться и исполняться только с 2010 года. Но уже сейчас остро ощущается нехватка квалифицированных кадров для исполнения бюджетных полномочий на местах.

Таким образом, органы местного самоуправления имеют реальный инструмент, способный обеспечить создание условий для роста эффективности экономики муниципального образования. Умелое использование этого инструмента позволит не только увеличить доходы населения, но и несколько изменить соотношение собственных бюджетных доходов и размера дотаций, получаемых из бюджета вышестоящего уровня.

Основной задачей финансово-бюджетной политики, проводимой органами госу-

дарственной власти в условиях продолжающегося реформирования местного самоуправления, должно стать создание предпосылок для наращивания субъектами РФ и муниципальными образованиями собственной налоговой базы, увеличения их инвестиционной активности, а также развитие социальной и экономической инфраструктуры территорий.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Рассчитано автором по: [4].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беседина, А. С. Компетенция представительных органов местного самоуправления по установлению межбюджетных отношений / А. С. Беседина // Гражданин и право. – 2006. – № 6. – С. 19–21.
2. Нелюбова, Н. Н. Доходы местных бюджетов: актуальные проблемы и пути совершенствования / Н. Н. Нелюбова, М. Ю. Попова // Бизнес. Образование. Право. – 2007. – № 3. – С. 32–34.
3. Сазонов С. П. Местный бюджет в Российской Федерации / С. П. Сазонов, Л. В. Перекрестова, А. В. Лукьянова. – М. : Финансы, 2005. – 273 с.
4. Чеченская Республика в цифрах : ежегод. стат. сб. – Грозный : Изд. дом «Парнас», 2008. – 174 с.

THE ISSUES OF FINANCE AND BUDGETARY POLICY REALIZATION IN CHECHEN REPUBLIC IN THE PHASE OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION

I. V. Turkaev

The article is focused on the issues of local government finance and budget mechanisms reformation in the post-conflict region. The local budgetary funds face the lack of their own income which makes them dependent on the regional and federal budgetary funds. The development of small-scale and medium-scale businesses is viewed as a key factor for the revenue of the local budget development.

Key words: local budget, local government, finance and budgetary policy, small-scale business, medium-scale (average) business.